

PROTECTION
DE L'ENFANCE

CONSEIL NATIONAL
DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE



PREMIER RAPPORT ANNUEL
D'ACTIVITÉ **REMIS**
AU **PREMIER MINISTRE**

ANNÉE 2017

AVIS, RECOMMANDATIONS ET COMMUNIQUÉS



Le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) a été installé il y a 1 an. Instauré par la loi du 14 Mars 2016, il regroupe tous les acteurs de la protection de l'enfance. La diversité de ces membres et aussi l'exhaustivité de la représentation de toutes les composantes du dispositif de protection de l'enfance l'oblige à un travail commun rigoureux et respectueux de tous les engagements et positions.

Il nous a fallu définir au regard des textes et au fur et à mesure de notre fonctionnement, ce que nous sommes, ce que nous souhaitons faire. Le contexte de la protection de l'enfance est marqué par une grande transformation : une réforme législative ambitieuse et concertée, une démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant, une réalité territoriale à l'épreuve de l'accueil des MNA, mais aussi une plus grande difficulté à résoudre l'équation budgétaire des départements.

Seule instance nationale instituée par la loi qui regroupe tous les acteurs de la protection de l'enfance, Le CNPE se voit obligé de mettre en discussion tout ce qui fait débat pour en analyser les termes, repérer, et enrichir les points de consensus. Le défi est de parvenir à transformer le débat en propositions d'axes stratégiques et opérationnels et d'oser proposer des réponses inédites dès lors qu'une majorité s'exprime favorablement.

C'est l'exercice que nous avons réalisé au travers des 11 avis rendus cette première année. Ils sont le résultat de débats constructifs dans les commissions, de réappropriation par le bureau et du vote de l'assemblée plénière.

Ces 11 avis concernent l'adoption, la prévention, l'adaptation des prises en charges aux besoins de l'enfant, la formation ainsi que la connaissance et l'évaluation de la politique de protection de l'enfance.

Ce travail pourra trouver sa concrétisation dans la stratégie nationale de la protection de l'enfance qui sera élaborée en 2018, prouvant ainsi que le CNPE présidé par Madame la Ministre des Solidarités et de la Santé et placé auprès du Premier Ministre est bien un acteur clé de la gouvernance de la protection de l'enfance. En effet, il incarne tout autant la coordination des instances nationales et des instances locales que la représentation de tous les acteurs professionnels, associatifs et des personnes concernées.

Les travaux 2018 s'annoncent déjà très intenses. Nous savons pouvoir compter sur l'engagement des membres qu'ils en soient par avance remerciés.

*Michèle Créoff
Vice-Présidente du CNPE*

AVIS, RECOMMANDATIONS ET COMMUNIQUÉS

A. Adoption et suppléances parentales longues	4
• Avis 2-2017 Préparer, informer, accompagner les candidats	4
• Avis 3-2017 Améliorer le projet de vie des enfants pupilles (bilan adoptabilité)	4
B. Prévention et repérage précoce	5
• Avis 4-2017 Campagne de sensibilisation de la population aux violences faites aux enfants	5
• Avis 5-2017 Amélioration des partenariats	5
• Avis 6-2017 Amélioration des repérages précoces et indicateurs de vulnérabilité	6
C. Adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant	7
• Avis 7-2017 Outils de la loi du 14 mars 2016	7
• Avis 8-2017 Référentiel national	7
• Avis 9-2017 Mineurs non accompagnés (MNA)	8
D. Connaissance et Recherche en protection de l'enfance	12
• Avis 10-2017 Diffuser des données prioritaires chaque année	12
E. Formation	13
• Recommandation 1-2017 La formation des travailleurs sociaux	13
• Recommandation 11-2017 Formation des cadres en protection de l'enfance	14
F. Autres avis et Communiqués	17
• Avis 12-2017 Interdire les violences faites aux enfants de toutes natures	17
• Communiqué 13-2017 Eviter la systématisation de la résidence alternée en cas de séparation des parents	17
• Communiqué 14-2017 Maintenir le pécule des jeunes sortants de l'ASE	18

AVIS, RECOMMANDATIONS ET COMMUNIQUÉS PROPOSÉS PAR LES COMMISSIONS ET VOTÉS EN ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE LE 15 JANVIER 2018

A. Adoption et suppléances parentales longues

Avis 2-2017 • Proposer des pistes d'amélioration pour mieux préparer, accompagner, informer les candidats à l'adoption

Rendre obligatoire dans la loi la participation des candidats à l'adoption aux réunions d'information en rédigeant l'actuel alinéa 2 de l'article L225-3 du CASF comme suit «*Les conseils départementaux organisent des réunions d'information pendant la durée de l'agrément. Les candidats à l'adoption doivent participer à celles organisées avant la confirmation de leur demande d'agrément*».

Actualiser le guide de la DGCS datant de 2011 sur l'agrément en vue d'adoption pour formuler des recommandations sur le contenu des réunions d'information et sur la possibilité de constituer des équipes expertes au niveau inter départemental.

Avis 3-2017 • Améliorer le projet de vie de l'enfant pupille de l'État lorsqu'un projet d'adoption est envisagé (bilan d'adoptabilité)

Rendre obligatoire par voie réglementaire: la réalisation d'un bilan d'adoptabilité pour les enfants pupilles de l'État, dès lors qu'une adoption est envisagée par le service gardien, dans le cadre du projet pour l'enfant. Le bilan d'adoptabilité permettra de valider, le cas échéant le projet d'adoption ou de réorienter le projet pour l'enfant.

Élaborer dans le cadre d'un référentiel national la définition et les conditions de mise en œuvre du bilan d'adoptabilité.

B. Prévention et repérage précoce

Avis 4-2017 • Campagne de sensibilisation de la population aux violences faites aux enfants

Le CNPE propose que chaque année soit organisée par le GIPED une campagne d'information grand public, contre les violences faites aux enfants¹.

Elle devra utiliser des supports médiatiques appropriés et avoir une durée pertinente pour être visible par le plus grand nombre de personnes.

Des messages devront être ciblés pour les enfants et les adolescents sur le 119.

Avis 5-2017 • Amélioration des partenariats

Le CNPE propose que, dans le cadre des protocoles départementaux de mise en œuvre et de coordination des actions de prévention menées en direction de l'enfant et de sa famille, prévus par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (article L 112-5 CASF) et son décret d'application du 22 septembre 2016 :

- soient inclus dans tous les départements des actions récurrentes d'informations, de formation et de sensibilisation de tous les acteurs de terrain (professionnels scolaires, départementaux, municipaux, hospitaliers, médecins libéraux, avocats, associatifs...) œuvrant auprès des enfants sur le dispositif départemental de recueil des informations préoccupantes (CRIP) et sur les instances de concertation et d'aide à la rédaction des informations préoccupantes existantes sur le territoire le cas échéant ;
- un recensement des actions de prévention ont l'information auprès des enfants et des parents en milieu scolaire ou dans d'autres cadres adaptés figurera utilement en annexe des protocoles départementaux sus visés.

1. Enfant » est entendu au sens de la convention des droits de l'enfant : de 0 à 18 ans.

Avis 6-2017 • Amélioration des repérages précoces de l'inadéquation des réponses aux besoins de l'enfant et indicateurs de vulnérabilité

Le CNPE propose que des indicateurs de vulnérabilité, rattachés à des cadres théoriques référencés, des enfants et des situations familiales soient élaborés dans le cadre d'un travail interdisciplinaire et interinstitutionnel référencé entre les services du département (PMI, Action sociale, ASE), les services hospitaliers (maternité, pédiatrie, urgences, psychiatrie...), les services d'aide à domicile ou d'accompagnement à la parentalité, les juridictions et la Protection judiciaire de la jeunesse et l'éducation nationale.

Ces indicateurs permettront de repérer précocement les situations à risque, et de procéder à une évaluation du danger ou du risque de danger auquel l'enfant pourrait être exposé afin d'apporter plus rapidement des réponses adaptées à ses besoins et coordonnées, en s'appuyant sur les dispositifs d'aide aux familles, en facilitant la participation des parents à la prise en compte des besoins fondamentaux de leur enfant. Ces réponses doivent être diversifiées, depuis les actions de prévention, jusqu'aux décisions formelles de protection et notamment le placement de l'enfant si nécessaire.

Il serait pertinent que l'élaboration de ces indicateurs de vulnérabilité soit prévue dans les protocoles départementaux de prévention.

(Le CNPE a pris connaissance de plusieurs outils recensant des indicateurs de vulnérabilité mis en œuvre dans plusieurs départements).

C. Adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant

Avis 7-2017 • Suivi de la mise en œuvre des outils de la loi du 14 mars 2016

Le CNPE suivra de manière pluriannuelle la mise en œuvre de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et ses 15 décrets d'application (suivi réalisé par la DGCS et l'ANDASS). Un premier bilan sera présenté au premier trimestre 2018.

Avis 8-2017 • Un cadre de référence unique pour l'évaluation : construire une démarche nationale et accompagner son déploiement

Afin d'améliorer la qualité des évaluations des situations des enfants et des jeunes majeurs, un cadre de référence d'évaluation doit être utilisé par les conseils départementaux.

Le CNPE recommande que chaque département intègre dans son projet de service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), une démarche pour mettre en œuvre un cadre de référence d'évaluation. Ce cadre de référence doit avoir une dimension nationale, ainsi que le recommande la démarche de consensus. En effet, le déploiement de références partagées et actualisées au plan national ne doit pas empêcher la diversité des approches.

Le CNPE recommande que des formations spécifiques d'accompagnement de cette démarche soient mises en œuvre, tant en formation initiale que continue.

Le CNPE recommande que chaque cadre de référence d'évaluation des situations des enfants et des jeunes (à partir d'une information préoccupante et/ou au moment de leur prise en charge par l'ASE) ait les caractéristiques suivantes :

- prendre en compte les travaux de recherche les plus récents liés aux besoins fondamentaux de l'enfant ;
- permettre un continuum dans les actions mises en place auprès de l'enfant et du jeune de l'adolescent ;
- prendre en compte les besoins de l'enfant, au regard de son âge, de son développement et de sa singularité ;
- identifier les capacités des figures parentales et de les ressources de l'environnement de l'enfant et de l'adolescent pour les mobiliser dans le projet d'accompagnement ;
- connaître et analyser les données du contexte familial, social et culturel susceptibles d'influer sur les réponses à ces besoins (facteurs de risque et de protection) ;
- assurer une implication participative des acteurs (enfants et parents), pour une confrontation des points de vue tout au long du processus.

Le CNPE est informé qu'un référentiel d'évaluation participative en protection de l'enfance, correspondant en grande partie aux caractéristiques recommandées dans la démarche de consensus, a été élaboré depuis 10 ans par certains départements et validé scientifiquement par l'ONPE. Ce dispositif est actuellement mis en œuvre dans une vingtaine de départements et continue son déploiement. Son adaptation, son évaluation sont pilotés sous l'égide de l'ONPE dans le cadre d'un comité de suivi des départements utilisateurs

Le CNPE recommande donc, que le cadre national d'évaluation des informations préoccupantes et de la situation des enfants pris en charge soit formulé et organisé dans un référentiel national harmonisé et une démarche de formation identique dans tous les départements pour construire concrètement et efficacement une culture et un langage communs à tous les acteurs de la protection de l'enfance y compris les personnes concernées, et pour permettre un décloisonnement des interventions.

Avis 9-2017 • Mineurs non accompagnés

Le CNPE rappelle que l'accueil des mineurs non accompagnés doit se faire dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ce sont ces considérations qui ont conduit progressivement depuis le milieu des années 2000, à l'organisation d'un dispositif d'évaluation de la minorité, et par ailleurs de l'isolement des personnes se présentant comme mineures. Ce dispositif confié aux départements dès les origines, intervient avant l'admission, dans le dispositif de protection de l'enfance.

La loi du 14 mars 2016 et le décret du 24 juin 2016 ont stabilisé la compétence des conseils départementaux pour la mise à l'abri et l'évaluation des personnes se déclarant mineures non accompagnées. La décision du Conseil d'Etat du 14 juin 2017 est venue confirmer la légalité de ce décret.²

Ce qui fait problème, encore aujourd'hui malgré la clarification juridique, c'est d'une part la mise à l'abri par les départements qui mobilise l'aide sociale à l'enfance et d'autre part l'évaluation de la minorité, alors que certains de ces jeunes se déclarant mineurs sont reconnus majeurs.

Compte tenu des travaux engagés par le gouvernement concernant les MNA au regard notamment de la croissance préoccupante de leurs effectifs, le CNPE souhaite présenter l'état de la discussion au sein de ses instances représentatives de toutes les parties, publiques et associatives, nationales et locales du dispositif de protection de l'enfance.

■ Concernant la phase de mise à l'abri et d'évaluation de la minorité et de l'isolement des jeunes se déclarant mineurs et isolés, **le CNPE fait les constats suivants au regard des sources disponibles :**

- l'augmentation constante du nombre de ces jeunes accueillis à l'Aide sociale à l'enfance chaque année: 10000 au 31/12/2015, 13000 au 31/12/2016, 25000 en prévision au

2. Selon les termes du Conseil d'Etat le décret n'a « ni pour objet ni pour effet de transférer aux départements des missions que la loi confierait à l'Etat notamment en matière d'état civil des personnes ou d'empiéter sur de telles compétences notamment en matière d'accès au territoire français et de séjour sur ce territoire » CE 14 juin 2017.

31/12/2017³; ainsi que l'augmentation des arrivées de mineurs (flux) chaque année: 5 990 en 2015, 8 054 en 2016 et 14 900 en 2017⁴;

- la saturation voire l'inadaptation des dispositifs de mise à l'abri, qui n'ont pas pu augmenter en proportion des flux d'arrivée, relevée par l'ensemble des conseils départementaux: 15 010 jeunes se déclarant mineurs en 2015 et 21 471 jeunes en 2016⁵, ce qui a pour conséquence:
 - la hausse du nombre de ces jeunes qui ne sont pas mis à l'abri dans certains départements,
- la charge financière en augmentation constante ces dernières années, qui pèse sur les conseils départementaux, compte tenu de la difficulté d'absorber les flux quotidiens;
- la multiplication des contentieux relatifs à l'évaluation et à la détermination de la minorité
- la réévaluation par certains départements faute d'opposabilité de l'évaluation initiale (soit à l'initiative du jeune, soit à l'initiative du conseil départemental);
- les difficultés de la réalisation de l'évaluation de la minorité et de l'isolement dans le délai de 5 jours (l'État finançant un forfait évaluation et mise à l'abri de 250 € par jour et par personne dans la limite de 5 jours) en l'état des moyens des départements et de l'État;
- le manque d'homogénéisation des pratiques d'évaluation malgré des textes qui ont gagné en précision (décret du 24 juin 2016 et arrêté du 17 novembre 2016);
- l'incertitude juridique liée aux délais de traitement des recours et à l'absence de statut du jeune pendant cette période;
- la proportion de jeunes évalués majeurs (environ 50 % en 2016 : Ce pourcentage est issu de la différence entre le nombre d'évaluations dont le remboursement a été demandé par les départements et le nombre de jeunes admis à l'ASE pendant la même période, l'année 2016. Cette tendance est susceptible de s'inverser rapidement selon les situations migratoires et l'adaptation des réseaux de passeurs. Ce chiffre ne comprend pas les situations pour lesquelles les départements n'ont demandé aucun remboursement. Il s'agit dans ce cas principalement des très jeunes qui sont admis directement à l'ASE, et de personnes paraissant très vraisemblablement majeurs. Enfin ce chiffre ne tient pas compte des réévaluations de minorité);
- l'existence et l'adaptabilité des réseaux clandestins autour des personnes et de phénomènes de traite des êtres humains; la réponse pénale est difficile à mobiliser du fait de l'hyper adaptabilité des réseaux;
- l'absence et les limites de la coopération internationale, notamment la mobilisation des pays d'origine vis-à-vis de leurs ressortissants, lorsqu'il est nécessaire d'obtenir des justificatifs d'état civil ou d'identité ou de rechercher les familles, quand ces démarches sont possibles (risque de mise en danger d'un ressortissant par exemple).

■ Concernant la période de prise en charge et d'accompagnement à l'autonomie de ces mineurs, **le CNPE fait les constats suivants**:

- l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés accueillis par les conseils départementaux rend plus difficile l'accueil dans de bonnes conditions;

3. Données de la Mission mineurs non accompagnés – Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse – Ministère de la Justice.

4. Idem.

5. Données ASP/DGCS : à partir des demandes de remboursements par les conseils départementaux.

- la nécessité de prévoir un accompagnement adapté aux besoins de ces mineurs (concernant les questions de santé, de scolarité, notamment d'apprentissage de la langue française, la formation (et les autorisations administratives nécessaires), l'accompagnement en terme d'interprétariat, la représentation, les modalités d'accueil...);
- la nécessité de préparer en amont (comme pour l'ensemble des jeunes de l'ASE) la sortie du dispositif de protection de l'enfance et de réaliser le projet d'accès à l'autonomie intégré au projet pour l'enfant;
- la question du statut du jeune durant son accueil à l'ASE;
- la difficile articulation entre les services des conseils départementaux et les services de l'État pour préparer la sortie, concernant notamment la procédure d'obtention du titre de séjour voire de naturalisation;
- le manque de formation des professionnels de la Protection de l'enfance pour l'évaluation de la prise en charge de ces jeunes.

Dans le cadre de la réflexion initiée par le gouvernement, le CNPE émet les recommandations suivantes :

S'agissant d'un dispositif d'accueil et d'évaluation de personnes pouvant être mineures, et quelle que soit la proportion effective de mineurs recensés en fin d'évaluation, il convient que ce dispositif de mise à l'abri et d'évaluation soit amélioré pour assurer le respect de leurs droits et de leur protection et corresponde ainsi, aux garanties attendues pour l'accueil de mineurs :

Ainsi, la mise à l'abri, donc l'hébergement doit être immédiate,

- la réponse aux besoins fondamentaux des personnes accueillies doit être garantie
 - des conditions d'hébergement adaptées,
 - une prise en charge des soins et des dépistages médicaux,
 - un accompagnement linguistique dans la langue parlée et comprise ;
- la représentation légale dans toutes les procédures relatives à la personne dont la minorité et l'isolement sont évalués doit être assurée ;
- l'information sur les voies de recours contre la décision faisant grief ainsi que la mise à l'abri pendant toute la procédure de recours doivent être garanties.

Un texte réglementaire doit fixer clairement les garanties de manière à les rendre opposables à ceux qui mettront en œuvre le dispositif.

Concernant l'organisation et la détermination de l'instance adéquate pour mettre en œuvre ce dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement, le bureau du CNPE n'a pas pu émettre un avis unanime.

La majorité des membres qui se sont exprimés à ce sujet considèrent qu'il s'agit principalement d'une compétence régaliennne de détermination d'état civil et d'identité des personnes.

De plus, si la question de la compétence de l'Etat doit-être soulevée en matière de protection de l'enfance, elle existe bel et bien au travers de la mesure judiciaire d'investigation éducative, qui donnerait un cadre juridique à l'évaluation et pourrait répondre à l'ensemble des composantes de celle-ci.

Il s'agit également dans ce cadre d'assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire ainsi qu'une opposabilité de la décision à tous les acteurs, ce qui éviterait de multiplier les évaluations.

Pour une des associations, membre du bureau, dès lors qu'il s'agit d'une évaluation pouvant concerner un mineur isolé et donc potentiellement en danger, la responsabilité du dispositif doit être assurée par les conseils départementaux, dont les moyens doivent être renforcés par l'augmentation du financement de l'Etat.

S'agissant de la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance : elle doit être adaptée à leurs besoins et à leurs droits, conformément à la mise en œuvre de la loi du 14 mars 2016, afin de permettre une insertion éducative, sociale et professionnelle réussie en France à la majorité s'ils le souhaitent ; en mobilisant les compétences de tous les acteurs :

- ce qui revient à mieux prendre en compte les besoins spécifiques : qu'il s'agisse de besoins de soin, d'apprentissage de la langue, de l'octroi d'un titre de séjour, d'une autorisation de travailler...
- le statut des mineurs doit garantir leur représentation et l'effectivité de leurs droits en l'absence de représentants légaux sur le territoire français (notamment l'effectivité de la tutelle ou de la délégation d'autorité parentale) ;
- la sortie du dispositif de protection doit être préparée en amont, entre tous les services concernés, et en particulier la régularisation du droit au séjour sur le territoire national qui devrait pouvoir être facilitée pour ces jeunes accompagnés dans leur projet de vie par l'Aide Sociale à l'Enfance ;
- il est nécessaire d'intervenir auprès des autorités des pays d'origine pour maintenir autant que faire se peut, dans le respect de la sécurité du mineur, notamment s'il bénéficie du statut de demandeur d'asile puis de réfugié, les liens avec sa famille restée au pays d'origine. Pour ceux non visés par ces statuts, si la personne souhaite retourner auprès des siens et construire un projet de vie dans son pays d'origine ou dans un autre pays, des réponses de retour accompagné devraient être envisagées, quand l'intérêt de l'enfant le justifie, pour lui permettre de réaliser dans les meilleures conditions son projet. Cela implique un renforcement des coopérations entre les Etats, piste jusqu'alors insuffisamment explorées ;
- enfin à l'instar du réseau européen des défenseurs des enfants⁶ investi depuis plusieurs années auprès des MNA, le CNPE recommande la mobilisation du niveau Européen afin d'apporter des réponses coordonnées, cohérentes et protectrices dans le cadre d'une véritable politique européenne de protection des enfants⁷ ;
- le principe de répartition et de péréquation dans les départements pour l'accueil des MNA, sous la responsabilité de la Mission mineurs non accompagnés de la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse du Ministère de la Justice doit demeurer.

6. ENOC : *european network of ombudspersons for children* (présidé pour un an en 2018 par Geneviève Avenard, Défenseure des enfants pour la France).

7. À titre d'exemple : Depuis 2016, la MMNA-DPJJ participe en tant qu'expert à un projet européen coordonné par le ministère de l'intérieur français pour protéger les mineurs non accompagnés, en prévenant leur migration irrégulière et en trouvant des solutions durables pour les mineurs souhaitant rejoindre leur pays d'origine. Il est financé en partie par la commission européenne. La Belgique, l'Espagne, la Grèce et l'Italie participent au projet à différents niveaux. Cette expérimentation devrait concerner 150 jeunes en 5 ans à partir des 5 états les plus représentatifs des MNA présents dans les pays impliqués dans le projet. Quelques conseils départementaux volontaires pourraient se voir proposer de participer à ce projet expérimental.

D. Connaissance et recherche en protection de l'enfance

Avis 10-2017 • Diffuser des données prioritaires chaque année

Le CNPE préconise la présentation d'indicateurs clés du champ de la protection de l'enfance à travers des données touchant le public et l'activité.

Ils seront réunis et présentés chaque année à la même période par le CNPE. Le point de départ sera les chiffres de l'année 2016.

Les indicateurs proposés proviennent de producteurs différents :

- SSMSI pour les décès d'enfants de mort violente au sein de la famille ;
- la DREES pour les données de dépenses par les départements en protection de l'enfance (enquête Aide sociale) ;
- le ministère de la justice pour le nombre d'enfants faisant l'objet de la saisine du juge des enfants ;
- une estimation ONPE pour le nombre de mineurs et majeurs de moins de 21 ans pris en charge au 31 décembre de chaque année (à partir des données de la DREES (enquête Aide sociale) et du ministère de la justice).

Il est rappelé que les dépenses départementales d'aide sociale à l'enfance sont définies hors dépenses de personnels des conseils départementaux, à l'exception des assistants familiaux. En effet, les dépenses de personnels départementaux sont parfois difficiles à fléchir selon le domaine d'intervention.

Le CNPE préconise que les premiers indicateurs, qui sont présentés par la présidente du CNPE, soient les suivants :

- estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une prestation ou une mesure de protection de l'enfance – données 2016 (données d'estimation-ONPE à partir de données DRESS et Justice), 299 600 enfants bénéficiant de mesures, 20 900 jeunes majeurs ;
- nombre de mineurs ayant fait l'objet de la saisine du juge des enfants en assistance éducative en 2016 (données SDSE-justice) : 92 639 enfants ;
- estimation des dépenses de l'ASE pour 2016 (DREES) : 7 milliards 825 millions en 2016 ;
- nombre de mineurs décédés de mort violente au sein de leur famille – déclaration en 2016 (ministère de l'intérieur : SSMSI). Cet indicateur a été construit au terme des travaux menés dans le cadre du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants (2017-2019) qui prévoit que les données relatives aux morts violentes d'enfants au sein de la famille seront transmises chaque année à l'ONPE qui est chargé de leur publication ; cette communication sera relayée par le CNPE : 67 enfants morts en milieu familial (Père, mère, grands-parents, beaux-parents) parmi les 131 morts violentes d'enfants au total.

Il est préconisé que l'ONPE – en charge de la mise en cohérence des données en protection de l'enfance – produise chaque année une note explicative de ces chiffres⁸. Elle sera rédigée en lien avec les services émetteurs de ces données.

8. La note explicative est consultable sur le site de l'ONPE : https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_chiffres_cles_janvier_2018.pdf

E. Formation en protection de l'enfance

Recommandation 1- 2017 • La formation des travailleurs sociaux, fondée sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance

Vu la réforme de la protection de l'enfance, engagée en 2014, en concertation avec l'ensemble des acteurs de ce champ : les enfants et les parents concernés, les professionnels, les élus, et les associations.

Vu la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Construite à partir notamment de la Convention des droits de l'enfant, affirmant la nécessité de centrer les interventions sur les besoins de l'enfant et de garantir davantage de cohérence et de stabilité dans les parcours des enfants en protection de l'enfance.

Vu la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant menée par Marie-Paule Martin-Blachais, pédiatre, avec l'appui d'un groupe d'experts de différentes disciplines. Nourrie par des travaux scientifiques nationaux et internationaux, cette démarche a abouti à une vision partagée des besoins universels de l'enfant qu'il est indispensable de décliner dans les contenus des formations initiales, continues et d'adaptation à l'emploi de l'ensemble des professionnels intervenant directement ou indirectement auprès des enfants. Vu les observations du comité des droits de l'enfant de l'ONU à l'État Français le 24 février 2016 (71^e session) : « mettre en place des formations systématiques et continues pour tous les acteurs de la protection des enfants victimes (Observation 90) ».

La formation étant un des leviers essentiels de l'évolution des pratiques en protection de l'enfance, Le CNPE se saisit de l'opportunité des travaux en cours menés dans le cadre du Plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social, et adresse à la commission professionnelle consultative (CPC) ainsi qu'au Haut conseil du travail social la recommandation suivante :

En matière de formations initiales et continues des travailleurs sociaux :

■ Développer dans les formations initiales des travailleurs sociaux des connaissances partagées sur :

- le développement affectif, cognitif et psychomoteur de l'enfant⁹ ;
- les conséquences des violences et négligences sur le développement de ses capacités ;
- les freins au repérage des maltraitances faites aux enfants.

Ces apports sont indispensables quel que soit ensuite le type de public accompagné. Les contenus de formation sur ces questions doivent être régulièrement actualisés pour tenir compte des résultats des recherches françaises et internationales dans les différentes disciplines mobilisées en protection de l'enfance.

■ Veiller, dans les diplômes de niveaux 3, (en particulier pour les assistant(e)s de services sociaux, les éducateurs spécialisés, les éducateurs jeunes enfants et les conseillers en économie sociale et familiale) à :

- développer les approches par les droits et les besoins des enfants ;
- transmettre les enjeux de l'attachement ;

9. Le terme enfant est utilisé dans la présente recommandation au sens de la convention des droits de l'enfant et désigne à la fois les jeunes enfants et les adolescents (de 0 à 18 ans).

- mieux prendre en compte les conséquences des traumatismes ;
- former à l'évaluation des situations en protection de l'enfance (analyse des besoins de l'enfant, des capacités parentales, des ressources mobilisables...) ;
- travailler les spécificités de l'accompagnement des enfants vulnérables (construction d'une relation sécurisée, approches pluri professionnelles, cadre de l'aide contrainte...).

Le déploiement de ces connaissances s'inscrit dans un objectif de professionnalisation de la formation, à partir de mises en situation professionnelle dans le cadre de l'alternance intégrative.

Il concerne aussi d'autres dispositifs de formation pour les professionnels mobilisés dans l'exercice des missions de protection de l'enfance comme les assistants familiaux et les techniciens de l'intervention sociale et familiale.

■ Poursuivre les efforts engagés pour prendre en compte les spécificités de la protection de l'enfance dans la formalisation des orientations nationales relatives à la formation continue des travailleurs sociaux (document en cours de finalisation au HCTS) et favoriser les formations croisées entre professionnels de métiers et d'institutions différentes.

Recommandation 11-2017 • Formation des cadres en protection de l'enfance

Cette recommandation s'adresse aux organismes de formation, chargés de la formation initiale, d'adaptation à l'emploi et de la formation continue des cadres en protection de l'enfance¹⁰, aux représentants des employeurs publics et privés des cadres de la protection de l'enfance (ADF, Nexem...).

La formation étant un des leviers essentiels de l'évolution des pratiques en protection de l'enfance, Le CNPE se saisit des questions récurrentes soulevées par ses membres, relatives à la formation des cadres en protection de l'enfance, pour adresser aux organismes chargés de leur formation ainsi qu'aux représentants de leurs employeurs les recommandations suivantes :

■ Organiser pour tous les cadres en protection de l'enfance une formation spécialisée dans les deux années suivant leur prise de fonction.

Il s'agit de délivrer, pour tous les cadres en protection de l'enfance, à partir des formations statutaires, d'adaptation à l'emploi ou dans le cadre d'un accompagnement à la prise de fonction, un socle de connaissance minimal et partagé, indispensable à l'exercice des responsabilités en protection de l'enfance.

10. Le terme cadre en protection de l'enfance désigne dans la présente recommandation le professionnel exerçant des fonctions d'encadrement dans les établissements et services publics ou privés de la protection de l'enfance (services de l'ASE, de la PJJ, associations, fondations, établissements départementaux).

Un socle commun de formation pour l'ensemble des cadres en protection de l'enfance

Cette formation devra nécessairement intégrer :

- **Des apports cliniques et sociologiques** sur :
 - les besoins fondamentaux, les besoins spécifiques et particuliers de l'enfant (développement psychoaffectif, bien être de l'enfant, hygiène de vie, impact du quotidien sur son développement et sa santé),
 - les conséquences des violences, négligences ou de réponses de protection inadaptées sur le développement de ses capacités,
 - la connaissance des publics concernés par l'intervention, de leurs caractéristiques socio-démographiques et de leur parcours de vie,
 - les approches écosystémiques et les réseaux de sociabilité,
 - la gestion et la prévention des situations de violence.
- **Des apports juridiques** sur :
 - le cadre d'intervention (prévention, aide contrainte, aide négociée) et les enjeux de l'aide à la décision...
 - l'autorité parentale: objectifs, modalités d'exercice, actes usuels et non usuels, aménagements, retrait...
 - les droits des enfants (participation, audition) et des familles accompagnées (droits à être entendues, accompagnées, à co construire...),
 - le circuit décisionnel de signalement et de l'IP,
 - la responsabilité civile et pénale des cadres en protection de l'enfance.
- **Des apports stratégiques et managériaux** spécifiques à l'exercice des missions de protection de l'enfance, en particulier :
 - la prise de risque et la sécurisation des professionnels et des équipes,
 - le contrôle des écrits professionnels,
 - la mobilisation des collectifs de travail pluri professionnels,
 - le développement des partenariats et du réseau professionnel, au service des projets des enfants (connaissance des politiques publiques, des enjeux à l'œuvre, des jeux d'acteurs),
 - contraintes et spécificités de l'organisation du travail (cadre horaire légal notamment) en regard des missions de protection de l'enfance.

Ces apports sont indispensables pour tous les cadres en protection de l'enfance, indépendamment des fonctions exercées. Ils s'inscrivent dans un objectif de professionnalisation de la formation, et justifient d'être travaillés à partir de mises en situation professionnelle.

Des enjeux de formation spécifiques pour les cadres exerçant, par délégation du PCD, un pouvoir de décision administratif

Les cadres territoriaux, délégataires du pouvoir de décision du PCD sont soumis à des sujétions particulières, liées au fait qu'ils sont à la fois chargés de la mise en œuvre de la politique publique de protection de l'enfance sur le territoire et responsables de la prise de décisions individuelles, déterminantes pour le projet de vie des enfants et des familles concernées.

Cette double responsabilité leur impose de pouvoir s'appuyer sur des connaissances spécifiques relatives :

- au pilotage d'une politique publique : coordination des acteurs, organisation de la mission...
- aux processus de prise de décision, dans des contextes souvent d'une grande complexité (approfondissements /prise de décision/ risque/ doute).

Proposition de formations croisées avec les magistrats dans le cadre d'un module dédié à la prise de décision en protection de l'enfance.

■ Inscrire l'effort de formation à la prise de fonction dans une démarche institutionnelle plus large de soutien à l'exercice des missions.

L'effort de formation des cadres dès leur prise de fonction, s'il est nécessaire, ne produira d'effet concret dans les pratiques quotidiennes que s'il s'inscrit dans une démarche institutionnelle de soutien aux pratiques et d'amélioration des fonctionnements des dispositifs de protection de l'enfance.

Le CNPE attire l'attention des employeurs, en particulier les départements et les associations sur l'importance de garantir:

Des parcours de formation tout au long de la vie professionnelle des cadres en protection de l'enfance

Deux priorités devront être identifiées dans le cadre de ces parcours :

- la garantie pour les cadres de la fonction publique de disposer chaque année d'au moins 5 jours de formation continue obligatoire et l'inscription de cette obligation dans les conventions de délégation aux associations, pour permettre à tous l'actualisation régulière des connaissances tenant compte des résultats des recherches, des expérimentations menées dans leur champ d'expertise : la protection de l'enfance.
- la mise en place de formations inter institutionnelles et inter disciplinaires territorialisées pour les cadres en protection de l'enfance, ouvertes aux magistrats, médecins, avocats...

Ces formations gagneraient à être co construites, sur la base d'une trame nationale, en prenant en compte les préoccupations des acteurs et les besoins des territoires, à l'échelle départementale, dans le cadre des observatoires départementaux de la protection de l'enfance notamment.

Des organisations institutionnelles soutenant pour les cadres de la protection de l'enfance et cohérentes avec les contenus des formations dispensés.

Pour être efficaces et lutter concrètement contre les turn over des cadres en protection de l'enfance, leur sentiment d'isolement parfois, il est nécessaire que les actions de formation s'inscrivent dans une démarche plus vaste de soutien aux pratiques professionnelles.

- **Promouvoir les organisations apprenantes** (facilitation des départs en formation, mise en place de tutorats, d'accompagnements)
- Reconnaissance des sujétions particulières liées à l'exercice des responsabilités en protection de l'enfance
- **Penser les organisations au service des missions** (validité du projet de service de l'ASE, de la PMI, du projet associatif, définition des objectifs, adaptation des moyens et du cadre de travail aux priorités définies, garantie des espaces collectifs de travail, de la pluridisciplinarité).

F. Autres avis et communiqués du CNPE

Avis 12-2017 • Interdire toutes formes de violences à l'encontre des enfants

Sur proposition du bureau le 15 janvier 2018, le CNPE proposera un avis au gouvernement visant à encourager le dépôt d'un projet de loi interdisant toutes formes de violences à l'encontre des enfants. Le CNPE donne pouvoir au bureau de le faire, pour ne pas attendre la prochaine plénière (juin 2018).

Communiqué 13-2017 • Résidence alternée : éviter la systématisation de la résidence alternée en cas de séparation des parents

Le bureau du conseil national de la protection de l'enfance attire l'attention sur la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 17 octobre 2017, relative au principe de « garde alternée des enfants ».

La résidence en alternance est souvent une bonne réponse à la séparation parentale, mais elle ne saurait être systématisée au regard des besoins et des droits des enfants.

Réponse concrète au respect du droit de l'enfant au maintien des liens avec ses deux parents, elle a été dévoyée par les parents qui placent le débat sur le plan de l'égalité de leurs droits au lieu de celui des besoins de l'enfant.

La nécessité d'organiser la vie de l'enfant pour répondre aux mieux à ses besoins, dont celui de sécurité, dit « méta besoin de sécurité » – enveloppant tous les autres besoins –, formalisé dans la démarche de consensus sur les besoins de l'enfant de mars dernier, impose de se poser la question de l'opportunité d'une double résidence pour chaque situation.

Le systématisme contrevient par définition à la recherche de l'intérêt l'enfant, puisque la question de la satisfaction de ses besoins au cas par cas n'est pas posée. Par ailleurs souvent décidée par les parents, cette solution est imposée à l'enfant, sans qu'il n'ait été consulté, les membres du bureau du CNPE tiennent à rappeler qu'il est fait obligation au juge de l'entendre s'il le demande pendant que la procédure est en cours à la condition qu'il ait le discernement nécessaire, ce qui est, en l'état du droit aujourd'hui, à la discrétion du juge. Alors que l'enfant lui-même n'a pas la possibilité de saisir le Juge aux affaires une fois la procédure close, il ne peut par conséquent demander une modification de sa résidence si l'alternance lui pèse après un temps ; seul l'un des parents en a la possibilité et l'enfant est tributaire de l'action parentale.

Enfin le bureau du CNPE, tient à rappeler qu'une part des séparations se déroule dans le cadre de violences conjugales, entraînant des violences pour les enfants aux conséquences graves. La résidence en alternance ne saurait exister dans ces situations, afin de pas exposer aux violences les victimes (les enfants et les mères, plus souvent victimes). La systématisation porte un risque trop grand de mal prendre en compte, voire de passer à côté de ces situations. Leur gravité imposent d'offrir le plus de protection possible aux victimes, la systématisation y contrevient.

Le CNPE attire l'attention du gouvernement, et plus largement des parlementaires, et demande le rejet de cette proposition de loi.

Ce communiqué est adressé au premier Ministre, à la Ministre de la Justice, à la Ministre des solidarités et de la santé et aux acteurs institutionnels et associatifs de la protection de l'enfance, au président de l'assemblée nationale, à la commission des lois.

Communiqué 14-2017 • Pécule des jeunes sortant de l'ASE : maintenir le pécule des jeunes sortant de l'ASE

Communiqué du conseil national de la protection de l'enfance à propos de la suppression du pécule pour les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance

Le bureau du conseil national de la protection de l'enfance attire l'attention sur la menace de suppression du pécule pour les jeunes qui sortent de l'Aide sociale à l'enfance, au travers d'un amendement déposé au Sénat par la commission des affaires sociales, dans le cadre du projet de loi de finance de la sécurité sociale

Mise en place par la loi du 14 mars 201 pour soutenir l'entrée dans la vie d'adulte des jeunes confiés, cette mesure vise à permettre aux enfants accueillis en protection de l'enfance de se constituer un pécule certes modeste, grâce au versement jusqu'à leur 18 ans de l'allocation de rentrée scolaire sur un compte bloqué dont ils perçoivent le contenu à leur majorité.

Malgré la complexité et les limites de cette mesure et la nécessité impérieuse d'aller au-delà et de développer une politique ambitieuse d'aide aux jeunes majeurs, cette expression de la solidarité nationale à l'égard de ceux qui en ont le plus besoin doit-être maintenue. Le plus souvent isolés de leur famille, ce soutien financier et moral est un symbole fort de la mobilisation pour ces jeunes très vulnérables et de la lutte contre leur précarisation.

Le CNPE attire l'attention du gouvernement, et plus largement des parlementaires, et demande le rejet de cet amendement lors du vote du projet de loi de finance de la sécurité sociale.

Ce communiqué est adressé au premier Ministre, à la Ministre des solidarités et de la santé et aux acteurs institutionnels et associatifs de la protection de l'enfance et de la lutte contre la pauvreté, ainsi qu'aux Présidents de groupes de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

PROTECTION DE L'ENFANCE



Conseil national de la protection de l'enfance

Premier Ministre
Ministère des Solidarités et de la Santé